

На правах рукописи



КАРПОВА Екатерина Сергеевна

**АДМИНИСТРАТИВНАЯ ОТВЕТСТВЕННОСТЬ
ЗА ЗЕМЕЛЬНЫЕ ПРАВОНАРУШЕНИЯ**

12.00.14 – Административное право;
административный процесс

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук

Воронеж – 2017

Работа выполнена в федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Воронежский государственный университет»

Научный

руководитель: доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный деятель науки Российской Федерации
Старилов Юрий Николаевич

Официальные оппоненты:

Денисенко Виктор Васильевич –
доктор юридических наук, профессор,
ФГКОУ ВО «Краснодарский университет
Министерства внутренних дел Российской Федерации» /
кафедра конституционного и административного права,
профессор

Панкова Ольга Викторовна –
кандидат юридических наук, доцент,
Московский городской суд / судья

Ведущая

организация: ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»

Защита состоится 29 июня 2017 г. в 14-00 на заседании диссертационного совета Д 999.104.03 на базе ФГАОУ ВО «Белгородский государственный национальный исследовательский университет», ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет», ФГБОУ ВО «Орловский государственный университет имени И.С. Тургенева» по адресу: 308015, г. Белгород, ул. Победы, д. 85.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке и на сайте Белгородского государственного национального исследовательского университета (www.bsu.edu.ru).

Автореферат разослан «___» мая 2017 г.

**Ученый секретарь
диссертационного совета**



**Нифанов Алексей
Николаевич**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Правовое регулирование в сфере земельных отношений в России направлено, прежде всего, на обеспечение рационального использования земельных ресурсов, защиту прав и законных интересов правообладателей земель, поддержание стабильности и упорядоченности земельных отношений. Рациональное использование земель, их охрана во многом зависят от эффективности применения мер юридической ответственности. Вместе с тем, статистические данные свидетельствуют о том, что использование земель в РФ все еще осуществляется с серьезными нарушениями требований законодательства, что приводит к самовольному занятию земельных участков, использованию их не по целевому назначению, к неиспользованию земельных участков и т.д. Так, например, Федеральная служба государственной регистрации, кадастра и картографии (Росреестр) отмечает, что в I квартале 2017 года в ходе осуществления государственного земельного надзора государственные инспекторы по использованию и охране земель Управления Росреестра по Москве выявили 214 нарушений, ответственность за которые предусмотрена Кодексом об административных правонарушениях Российской Федерации (далее – КоАП РФ). В их числе 138 случаев невыполнения в срок законного предписания органа, осуществляющего государственный надзор (ст. 19.5 КоАП РФ), 26 случаев самовольного захвата земельных участков (ст. 7.1 КоАП РФ), 46 случаев использования земельных участков не по целевому назначению (ч. 1 ст. 8.8 КоАП РФ).

Традиционно наиболее распространенным видом ответственности за правонарушения в области использования, управления и охраны земель является административная ответственность, поэтому только при эффективном применении ее мер возможно добиться сокращения количества правонарушений в сфере земельных правоотношений. Правовое регулирование вопросов привлечения лиц к административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений можно оценить как неудовлетворительное, исходя из значительного количества коллизий, пробелов в законодательстве и проблем, возникающих в правоприменительной практике.

Земельные отношения, отличающиеся стабильностью и внутренним единством, применительно к административной ответственности были сосредоточены во множестве других составов административных правонарушений. На данном этапе административная ответственность за правонарушения в сфере земельных отношений предусмотрена в составах различных

групп правонарушений, отличающихся объектом посягательства, что свидетельствует об отсутствии системности правового регулирования.

Кроме того, на современном этапе недостаточно исследовано соотношение понятий «правонарушение в области использования, управления и охраны земель» и «земельное правонарушение». Неопределенность до сих пор имеется в вопросе соотношения административной и специальной земельно-правовой ответственности. Да и в целом, вопрос о существовании земельно-правовой ответственности вплоть до настоящего времени все еще остается спорным. Множество проблем имеется в области осуществления государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, причем эти проблемы возникают как на уровне правотворчества, так и на уровне правоприменения.

Отсутствует четкость и упорядоченность в системе органов, к компетенции которых относится рассмотрение дел об административных правонарушениях в сфере земельных отношений, в связи с чем, зачастую возникают сложности с разграничением их компетенции. Регулярно возникают затруднения на этапе производства по делам об административных правонарушениях в области земельных правоотношений, причем эти затруднения обусловлены и особенностями правового регулирования, и ошибками, допускаемыми уполномоченными органами в своей практической деятельности. Также до настоящего времени не решены до конца проблемы соотношения федерального и регионального законодательства об административной ответственности за земельные правонарушения.

Все вышеуказанные обстоятельства предопределяют необходимость углубленного исследования по данной проблематике и свидетельствуют об актуальности темы настоящей диссертационной работы.

Степень научной разработанности темы исследования. На сегодняшний день особенности и проблемы административной ответственности в целом достаточно обширно изучены в юридической науке. Вопросам административного права и административной ответственности посвящены фундаментальные исследования многих ученых-административистов: А.Б. Агапова, А.А. Агеева, А.П. Алехина, И.Л. Бачило, Д.Н. Бахраха, С.Н. Братановского, И.И. Веремеенко, И.А. Галагана, В.М. Горшенева, А.С. Дугенца, А.Б. Зеленцова, С.М. Зырянова, Т.В. Казиной, Л.А. Калининой, А.А. Кармолицкого, Ю.М. Козлова, Н.И. Кониная, А.П. Коренева, Г.А. Кузьмичевой, Б.М. Лазарева, И.В. Максимова, А.В. Мартынова, С.Н.Махиной, А.В. Мелехина, Л.Л. Попова, Н.И. Побежимовой, Б.В. Россинского, Н.Г. Салищевой, Б.А. Старостина,

С.С. Студеникина, М.С. Студеникиной, Ю.А.Тихомирова, Н.Ю. Хаманевой, А.П. Шергина, А.Ю. Якимова, О.М. Якубы, Ц.А. Ямпольской и др.

Тема настоящего диссертационного исследования имеет межотраслевой характер, поэтому следует отметить также работы ученых в области земельного и экологического права, в которых затрагивались вопросы административной ответственности за земельные правонарушения: Г.А. Аксененка, Ю.П. Амелина, А.П.Анисимова, С.А. Боголюбова, Е.С. Болтановой, М.М. Бринчука, Э.Р. Вагизовой, Е.А. Галиновской, А.К. Голиченкова, В.П. Грибанова, Б.В. Ерофеева, О.Л. Дубовик, Н.Г. Жаворонковой, Б.Д. Ключкина, О.И. Крассова, Н.Т. Осипова, О.А. Романовой, А.Я. Рыженкова, Е.В. Сырых, Л.А. Тихомировой, Ю.А. Умеренко, В.Н. Харькова, С.А. Чаркина и др.

Отдельным вопросам, обозначенным в настоящем диссертационном исследовании, посвящены научные труды ученых в области конституционного и муниципального права: С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, Г.Н. Чеботарева, Е.С. Шугриной; гражданского права: М.И. Брагинского, О.С. Иоффе, Д.И. Мейера, А.П. Сергеева, Е.А. Суханова, С.А. Хохлова; уголовного права: М.П. Журавлева, В.С. Комиссарова, Н.Ф. Кузнецовой, А.В. Наумова, А.И. Рарога и др.

Вопросы административной ответственности в области земельных отношений были предметом отдельных диссертационных исследований таких ученых, как Ю.П. Амелин, О.В. Измайлов, М.В. Симаков, Д.В. Якунин и др.

Вклад каждого из указанных исследователей, несомненно, является значимым для изучения различных аспектов административной ответственности за земельные правонарушения. Однако несмотря на значительное количество научных трудов, посвященных вопросам административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений, отсутствуют современные комплексные исследования данной тематики, остается недостаточно изученным ряд важных вопросов. Например, в правовой науке до сих пор не решен однозначно вопрос о соотношении административной и специальной земельно-правовой ответственности. Должным образом не исследованы практические проблемы, возникающие в области осуществления государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, хотя эти проблемы имеют крайне важное значение, поскольку именно земельный надзор и контроль выступают основными инструментами выявления земельных правонарушений.

Кроме того, стремительно меняющееся административное и земельное законодательство порождает необходимость его критического осмысления, а

появившиеся в последние годы новые теоретические и практические проблемы в области административной ответственности за земельные правонарушения требуют научного обоснования путей их решения.

Объектом диссертационного исследования выступили правоотношения, возникающие в связи с нарушением законодательно установленных норм, регулирующих использование, охрану и управление земельными ресурсами, а также особенности привлечения лиц к административной ответственности за нарушение указанных правил.

Предмет диссертационного исследования составили нормы законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений, сущность и особенности данного вида ответственности, а также ее соотношение с другими видами ответственности за земельные правонарушения.

Цель диссертационного исследования состояла в обосновании сущности и содержания административной ответственности за земельные правонарушения и подготовке на этой основе предложений по оптимизации административно-правового регулирования в данной сфере.

Для достижения указанной цели поставлены и решены следующие **задачи**:

1. Исследование законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере земельных правоотношений.

2. Определение на основе анализа законодательства и имеющихся научных разработок соотношения понятий «правонарушение в области использования, управления и охраны земель» и «земельное правонарушение».

3. Анализ соотношения административной и земельно-правовой ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений на современном этапе.

4. Рассмотрение особенностей государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля как основных инструментов выявления земельных правонарушений, проблемы осуществления этих управленческих функций на практике.

5. Выявление особенностей компетенции органов власти, уполномоченных рассматривать данную категорию правонарушений, а также особенностей производства по таким делам.

6. Анализ соотношения федерального и регионального законодательства об административной ответственности за земельные правонарушения на современном этапе, определение проблемных вопросов этого соотношения.

7. Формулирование и обоснование рекомендаций по совершенствованию действующего законодательства, регулирующего применение административной ответственности за правонарушения в сфере земельных правоотношений.

Методологической основой диссертации послужили общенаучные и специальные **методы** исследования. В частности, использованы исторический метод, метод системного анализа и синтеза, метод восхождения от абстрактного к конкретному, формально-логический метод, метод обобщения, сравнительно-правовой и формально-юридический методы. Исторический метод позволил проанализировать и соотнести между собой нормы действовавшего и действующего законодательства об административной ответственности за земельные правонарушения, а также различные теоретические взгляды о содержании понятий, на основе которых построено диссертационное исследование: понятие земельных правоотношений, земельного правонарушения и т.д. Системный подход позволил рассмотреть исследуемую предметную область в единстве составляющих её элементов, в анализе различных внутренних и внешних связей, что обеспечило комплексность, необходимую в целях повышения обоснованности и достоверности результатов исследования. Применение сравнительно-правового метода дало возможность сопоставить различные понятия и выявить закономерности. С помощью формально-юридического метода анализировались нормативные правовые акты в исследуемой сфере.

Совокупность всех вышеуказанных методов позволила провести комплексный и междисциплинарный анализ предмета исследования, вывести теоретические обобщения, сформулировать практические рекомендации и выводы.

Теоретическую основу диссертационной работы составили научные труды известных ученых, занимающихся общими вопросами административного права и административной ответственности, в частности, Ю.Е. Аврутина, А.М. Волкова, В.В. Денисенко, М.Я. Масленникова, О.В. Панковой, В.В. Попова, О.С. Рогачевой, В.Е. Севрюгина, П.П. Серкова, А.Ю. Соколова, Ю.П. Соловья, Ю.Н. Старилова, С.А. Старостина, М.С. Студеникиной, А.П. Шергина, О.М. Якубы и др., а также авторов, работы которых посвящены проблемам непосредственно административной ответственности за правонарушения в сфере использования, управления и охраны земель, например, Н.Н. Аверьяновой, Ю.П. Амелина, С.И. Баскаковой, О.В. Воронцовой, А.П. Дорохова, М.В. Жернового, О.В. Измайлова, С.Е. Ка-

ленова, А.З. Каскеевой, Д.Л. Комягина, Е.А. Суховой, М.Ю. Тихомирова, И.А. Трофимовой, Р.А. Тюлина, В.Н. Харькова и др. В ходе исследования были использованы общетеоретические положения, изложенные в научных работах по административному праву, земельному праву, экологическому праву, гражданскому праву, уголовному праву, теории государства и права.

Нормативную основу диссертационного исследования составили Конституция Российской Федерации, федеральные законы Российской Федерации, в частности, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ, Земельный кодекс Российской Федерации от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ, «Об охране окружающей среды» от 10 января 2002 г. №7-ФЗ, «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» от 24 июля 2002 г. № 101-ФЗ и др., Указы Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти, а также законы субъектов Российской Федерации об административной ответственности и об административных правонарушениях, нормативные правовые документы государственных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Эмпирической базой диссертационного исследования охвачены постановления и определения Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда РФ, Высшего арбитражного Суда РФ, постановления федеральных арбитражных судов округов, арбитражных апелляционных судов, арбитражных судов субъектов Российской Федерации, а также судов общей юрисдикции различных уровней. В работе также анализируются проекты правовых актов, статистические и аналитические данные о применении административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений, материалы правоприменительной практики. Ретроспективный метод изучения законодательства об административной ответственности за земельные правонарушения потребовал рассмотреть нормативные правовые акты, утратившие юридическую силу.

Научная новизна диссертации заключается в том, что на основании выполненных соискателем исследований:

– разработана новая научная идея систематизации норм об административной ответственности за правонарушения в области использования, управления и охраны земель, обогащающая научную концепцию административной деликтологии;

– предложены меры по совершенствованию действующего российского законодательства об административной ответственности за земельные правонарушения, в частности, изменения и дополнения отдельных составов земельных правонарушений, содержащихся в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, изменения и дополнения в законодательство о государственном земельном надзоре и муниципальном земельном контроле; идея о создании в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях отдельной главы, которая должна обобщить все предусмотренные на данный момент в нескольких главах составы правонарушений в области использования, управления и охраны земель;

– доказана необоснованность выделения специальной земельно-правовой ответственности и выведения ее за рамки традиционных видов юридической ответственности; целесообразность исключения норм о земельно-правовой ответственности из земельного законодательства и закрепление принудительного изъятия земельного участка ввиду использования его с нарушением законодательства Российской Федерации в качестве меры административной ответственности;

– введен в научный оборот авторский термин «правонарушение в области использования, управления и охраны земель» вместо законодательно закрепленного термина «земельное правонарушение».

На защиту выносятся следующие **положения**, обладающие элементами научной новизны:

1. Предложение о замене законодательно предусмотренного термина «земельное правонарушение» термином «правонарушение в области использования, управления и охраны земель» и внесении соответствующих поправок в ст. 74-76 Земельного кодекса Российской Федерации (далее – ЗК РФ). Согласно нормам КоАП РФ, единственно возможным основанием административной ответственности является административное правонарушение, поэтому закрепление в ст. 74 ЗК РФ нормы, что лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную ответственность, является не вполне корректным.

Предложено изменить наименование главы XIII ЗК РФ «Ответственность за правонарушения в области охраны и использования земель» на «Ответственность за правонарушения в области использования, управления и охраны земель». Данное предложение обосновывается тем, что помимо правонарушений в области охраны и использования земель действующим законодательством предусмотрены также административные правонарушения и

уголовные преступления в области управления земельными ресурсами, например, ст. 19.4, 19.5, 19.9 КоАП РФ и ст. 170 и 170.2 Уголовного кодекса Российской Федерации (далее – УК РФ).

2. Предложение о дополнении КоАП РФ главой 8.1 «Административные правонарушения в области использования, управления и охраны земель», в которой следует систематизировать и расположить в логической последовательности все предусмотренные на данный момент в нескольких главах составы правонарушений в области использования, управления и охраны земель.

Целесообразность и обоснованность создания в КоАП РФ отдельной главы, посвященной административным правонарушениям в области земельных правоотношений, обусловлены следующими факторами: 1) отличием земельных правонарушений от других административных правонарушений по объекту посягательства, по характеру охраняемых общественных отношений; 2) важностью и значимостью земельных правоотношений, обусловленными спецификой земли; 3) необходимостью системного подхода к регулированию земельных отношений, в том числе и в части установления административной ответственности за земельные правонарушения.

Диссертантом предложен и обоснован проект главы 8.1 КоАП РФ «Административные правонарушения в области использования, управления и охраны земель».

3. Доказана необоснованность выделения специальной земельно-правовой ответственности и выведения ее за рамки традиционных видов юридической ответственности. В связи с этим высказано предложение исключить нормы о земельно-правовой ответственности из земельного законодательства и предусмотреть принудительное изъятие земельного участка ввиду использования его с нарушением законодательства Российской Федерации в качестве меры административной ответственности. Для реализации этого предложения следует:

а) дополнить перечень видов административных наказаний, предусмотренных ч.1 ст. 3.2 КоАП РФ еще одним видом наказания (п. 12) – принудительное изъятие земельного участка, который предоставлен на праве пожизненного наследуемого владения, праве постоянного (бессрочного) пользования, ввиду использования земельного участка с нарушением законодательства Российской Федерации; в ст. 3.3 КоАП РФ указать, что данный вид наказания является основным наказанием;

б) дополнить главу 3 КоАП РФ статьей 3.15 «Принудительное изъятие земельного участка, предоставленного на праве пожизненного наследуемого

владения, праве постоянного (бессрочного) пользования, ввиду использования земельного участка с нарушением законодательства Российской Федерации», в которой прописать основания и порядок такого изъятия, предусмотренные ст. 45 и 54 ЗК РФ. В свою очередь, из ЗК РФ указанные нормы исключить.

Данный вид административного наказания назначается судьей;

в) дополнить статью 8.1.19 «Невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный земельный надзор» предлагаемой новой главы 8.1 КоАП РФ (действующая статья 19.5 КоАП РФ, части 25 и 26) частью 1.1 следующего содержания: «Невыполнение в установленный срок предписаний федеральных органов, осуществляющих государственный земельный надзор, в том числе в отношении земель сельскохозяйственного назначения, или их территориальных органов об устранении нарушений земельного законодательства, предусмотренных ст. 3.15 КоАП РФ, – влечет принудительное изъятие земельного участка, предоставленного на праве пожизненного наследуемого владения, праве постоянного (бессрочного) пользования»;

г) дополнить часть 1 статьи 8.1.19 «Невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный земельный надзор» предлагаемой новой главы 8.1 КоАП РФ (действующая часть 25 ст. 19.5 КоАП РФ) после слов «об устранении нарушений земельного законодательства» следующими словами «кроме случаев, предусмотренных ч. 1.1 настоящей статьи»;

д) внести дополнение в ч.1 ст. 23.1 КоАП РФ, указав, что судьи рассматривают дела об административных правонарушениях, предусмотренных частью 1.1 статьи 8.1.19 «Невыполнение в срок законного предписания органа (должностного лица), осуществляющего государственный земельный надзор» предлагаемой новой главы 8.1 КоАП РФ.

4. Аргументы в пользу необходимости изменений и дополнений отдельных составов земельных правонарушений, содержащихся в КоАП РФ:

4.1) в связи со сложностями, возникающими на практике при квалификации правонарушений по ст.7.1 КоАП РФ (самовольное занятие земельного участка), следует закрепить в этой статье конкретные виды возможного самовольного занятия земельных участков, такие, как организация палисадников, навесов, настилов, асфальтирование тротуара и т.д., и дать им легальные определения;

4.2) необходимо дополнить статью 8.1.7 «Порча земель» предлагаемой новой главы 8.1 КоАП РФ (действующая ст. 8.6 КоАП РФ) частью 3 следу-

ющего содержания: «Загрязнение земель сточными водами, нефтепродуктами, которые не относятся к отходам производства и потребления, а также совершение других деяний, которые привели к изменению качества земель, выразившемуся в ухудшении их химических, физических и биологических свойств – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трех тысяч до пяти тысяч рублей; на должностных лиц – от десяти тысяч до тридцати тысяч рублей; на лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, – от двадцати тысяч до сорока тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток; на юридических лиц – от сорока тысяч до восьмидесяти тысяч рублей или административное приостановление деятельности на срок до девяноста суток».

Эта необходимость вызвана тем, что сейчас установлена ответственность за порчу земель только за нарушение правил обращения с опасными отходами и веществами. Однако порча может происходить и в результате иных действий, например, при использовании тяжелой техники на пашне с нарушением агротехнических норм, захламлении земель, загрязнении сточными водами и т.д. Кроме того, к опасным отходам относятся только отработанные нефтепродукты, но нередко земли загрязняются нефтепродуктами, не относящимися к отходам;

4.3) несмотря на тот положительный фактор, что многие субъекты Российской Федерации устанавливают в региональных нормативно-правовых актах ответственность за нерациональное использование земель, более правильным все-таки было бы установление административной ответственности за нерациональное использование земель на уровне федерального законодательства, поскольку принцип рационального использования природных ресурсов в действующем законодательстве закреплён в качестве одного из главных принципов охраны окружающей среды.

Поэтому предлагается дополнить новую главу 8.1 КоАП РФ «Административные правонарушения в области использования, управления и охраны земель» самостоятельной статьей 8.1.10 «Нарушение требований по рациональному использованию земель».

Кроме того, следует постановлением Правительства РФ утвердить Положение об установлении требований по рациональному использованию земель, в котором дать определение понятию «рациональное использование земель» и предусмотреть требования по такому использованию.

5. С целью обеспечения возможности проведения административного расследования после выявления административных правонарушений в сфере

земельных отношений высказано предложение о внесении следующих изменений в законодательство:

а) ч.1 ст. 28.7 КоАП РФ после слов «в области охраны окружающей среды и природопользования» дополнить словами «в области использования, управления и охраны земель» (т.е. включить административные правонарушения в области использования, управления и охраны земель в перечень административных правонарушений, после выявления которых требуется проведение административного расследования);

б) ч. 1 ст. 4.5 КоАП РФ после слов «в области охраны окружающей среды и природопользования» дополнить словами «в области использования, управления и охраны земель» (т.е. вместо общего двухмесячного срока давности установить срок давности один год по аналогии с правонарушениями в области охраны окружающей среды и природопользования).

6. Для повышения эффективности системы земельного надзора и контроля высказаны следующие предложения по совершенствованию административно-правового регулирования в этой области:

6.1) в соответствии с действующим законодательством, государственный земельный надзор, осуществляемый только уполномоченными федеральными органами исполнительной власти, является частью государственного экологического надзора, который осуществляется на федеральном и региональном уровнях.

В целях устранения несоответствия между уровнями осуществления государственного экологического и земельного надзора, а также в целях упорядочения и оптимизации системы надзорных органов в сфере земельных отношений, предлагается наделить органы исполнительной власти субъектов РФ полномочиями по осуществлению регионального государственного земельного надзора. Также предлагается предоставить органам исполнительной власти субъектов РФ право самостоятельно рассматривать дела об административной ответственности за земельные правонарушения, предусмотренные законами субъектов РФ;

6.2) с целью упорядочения норм и систематизации законодательства предлагается принять единый нормативный акт – Положение о государственном земельном надзоре и муниципальном земельном контроле, в котором следует четко отразить все аспекты данных управленческих функций: сформировать понятийный аппарат, определить органы, уполномоченные осуществлять земельный надзор и контроль, определить полномочия, реализуемые органами власти при осуществлении контроля и надзора, закрепить

права, обязанности и ответственность должностных лиц органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля, четко прописать формы осуществления земельного надзора и контроля, формы административного реагирования в случае выявления правонарушений, регламентировать порядок взаимодействия органов государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля;

6.3) на данный момент юридическое значение муниципального земельного контроля практически сведено к нулю, т.к. уполномоченные органы в рамках осуществления данного контроля могут проводить проверки соблюдения земельного законодательства, но не имеют права привлекать виновных лиц к административной ответственности за выявленные правонарушения. Исходя из этого, предлагается на уровне законодательства наделить органы муниципального земельного контроля правом самостоятельно осуществлять производство по делам об административных правонарушениях в сфере земельных правоотношений без передачи соответствующих документов после проведения проверки в органы государственного земельного надзора;

6.4) неопределенность соотношения административных обследований объектов земельных отношений с традиционно осуществляемыми проверками соблюдения требований земельного законодательства требует внесения дополнений в ст. 71.1 ЗК РФ. В ней необходимо четко определить, что проведение внеплановой проверки не является обязательным после выявления нарушения земельного законодательства по итогам проведения административного обследования объекта земельных отношений.

7. Авторский вывод о том, что повышение административных штрафов за земельные правонарушения (установление их на основе кадастровой стоимости земельных участков) вызвало еще более массовое уклонение от их уплаты. Сложившаяся ситуация приводит к отрицательным последствиям, поскольку не достигаются цели административного наказания, обозначенные в ч. 1 ст. 3.1 КоАП РФ.

Предложены следующие варианты мер по повышению взыскаемости административных штрафов:

а) предусмотреть в главе 27 КоАП РФ в качестве меры обеспечения производства по делу об административном правонарушении наложение ареста на имущество. Данную главу следует дополнить отдельной статьей 27.20 «Наложение ареста на имущество», в которой детально регламентировать условия и порядок наложения ареста, а также его отмены, когда в этой мере отпадает необходимость;

б) предусмотреть в КоАП РФ для лиц, привлеченных к ответственности за совершение административных правонарушений в области использования, управления и охраны земель, возможность оплатить административный штраф в размере половины его суммы в случае оплаты не позднее двадцати дней со дня вынесения постановления о наложении административного штрафа.

Теоретическая значимость диссертационного исследования обоснована тем, что:

- доказаны положения, вносящие научный вклад в расширение теоретико-правовых представлений об изучаемом явлении;

- изложены концептуальные основы по ряду теоретических проблем в области административной ответственности за земельные правонарушения, в частности, особенности административной ответственности за земельные правонарушения и ее соотношение с другими видами юридической ответственности, характеристика земельного правонарушения как основания применения административной ответственности, особенности осуществления производства по делам об административных правонарушениях в области земельных отношений;

- исследованы исторический и современный аспекты установления административной ответственности за правонарушения в сфере земельных правоотношений в Российской Федерации;

- раскрыты существующие теоретические и практические проблемы, возникающие в области административной ответственности за земельные правонарушения;

- обоснованы предложения относительно изменений и дополнений в законодательство об административной ответственности за земельные правонарушения;

- проведена модернизация подхода к исследованию проблем административной ответственности за земельные правонарушения.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что его результаты могут быть использованы в дальнейших научных исследованиях проблем привлечения к административной ответственности за земельные правонарушения, в правоприменительной деятельности, в правотворчестве, в частности, при внесении изменений в ЗК РФ, КоАП РФ, при разработке и принятии иных нормативных актов административного и земельного права, регулирующих применение административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений, в преподава-

нии курсов «Административное право» и «Земельное право», а также при подготовке учебных и учебно-методических пособий, рабочих программ правовых дисциплин.

Степень достоверности проведенного исследования обоснована применением известных в юридической науке методов исследования; изучением обширного перечня нормативных источников, а также апробированных авторитетных научных работ, отражающих теоретические и практические проблемы административной ответственности за земельные правонарушения; анализом судебной и иной правоприменительной практики; использованием официальных статистических и аналитических данных.

Апробация результатов диссертационного исследования осуществлена в порядке обсуждения и одобрения на заседании кафедры административного и муниципального права юридического факультета федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Воронежский государственный университет».

Основные положения и выводы диссертации докладывались в выступлениях на научных и научно-практических конференциях. Основные выводы и их обоснование нашли отражение в 8 публикациях автора, 5 из которых опубликованы в ведущих рецензируемых научных журналах и изданиях.

Основные идеи диссертационного исследования применялись в учебном процессе на юридическом факультете ФГБОУ ВО «Воронежский государственный университет» в рамках прохождения аспирантской педагогической практики и последующей преподавательской деятельности диссертанта.

Структура диссертационного исследования состоит из введения, трех глав, объединяющих восемь параграфов, заключения, списка использованных источников и литературы и приложения.

II. ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **введении** обоснована актуальность темы исследования; показана степень ее научной разработанности; сформулированы цель, задачи, объект, предмет, исследования; отражены нормативная, теоретическая, эмпирическая, методологическая основы; раскрыта научная новизна; изложены наиболее важные положения, выносимые на защиту; охарактеризованы теоретическая и практическая значимость работы; приведены сведения об апробации результатов исследования; определена структура диссертации.

Первая глава – «**Административная ответственность в системе юридической ответственности за совершение земельных правонарушений в**

Российской Федерации» – посвящена исследованию сущности и содержания юридической ответственности за нарушения в сфере земельных отношений в Российской Федерации (§ 1); истории становления и развития административной ответственности за земельные правонарушения в СССР и Российской Федерации (§ 2); соотношения административной и специальной земельно-правовой ответственности за использование земельных участков с нарушением законодательства Российской Федерации (§ 3).

Автором рассмотрены различные подходы к понятию земельных правоотношений, встречающиеся в научной литературе. В различные исторические периоды развития нашей страны понятие земельных правоотношений изменялось. На современном этапе наиболее обоснованным представляется следующее определение земельных правоотношений: это урегулированные нормами земельного права в целях обеспечения рационального и эффективного использования, управления и охраны земель общественные отношения, участники которых являются носителями соответствующих субъективных прав и юридических обязанностей, гарантированных участием органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в этих отношениях.

Проанализированы различные виды юридической ответственности, наступление которых предусмотрено законодательством в случае нарушений в сфере земельных правоотношений. Обозначено, что институт юридической ответственности за нарушения земельного законодательства имеет ряд специфических признаков:

1. Нарушения, за которые применяется данный вид ответственности, всегда связаны с землей. При этом нарушения только тогда можно считать земельно-правовыми, когда связь с землей является непосредственной.

2. Юридическую ответственность за нарушения земельного законодательства в научной литературе делят на традиционную и специальную. К традиционным видам ответственности относятся административная, гражданско-правовая, уголовная ответственность и дисциплинарная ответственность. К специальной юридической ответственности относят меры правового воздействия на нарушителей земельного законодательства, предусмотренные ЗК РФ и дополняющим его земельным законодательством.

3. Нормы института юридической ответственности за земельные правонарушения носят преимущественно отсылочный характер.

В диссертационном исследовании уделено внимание выявлению особенностей уголовной, дисциплинарной и гражданско-правовой ответственности за правонарушения в сфере земельных правоотношений.

Диссертант, детально проанализировав законодательство об административной ответственности за земельные правонарушения, выделил следующие исторические периоды его становления и развития: 1) до утверждения Основ земельного законодательства СССР и союзных республик, утвержденных Законом СССР от 13.12.1968 г. №3401-VII; 2) с 1968 по 1984 гг.; 3) с 1984 по 2001 гг.; 4) с 2001 г. по настоящее время. В диссертационном исследовании подробно проанализированы четыре вышеуказанных периода и выделены характерные черты, свойственные каждому из них.

Проведен анализ состояния и выявлены проблемы современного правового регулирования административной ответственности за земельные правонарушения в соответствии с КоАП РФ 2001 г. Уделено внимание рассмотрению проектов Федерального закона №957581-6 «Кодекс об административных правонарушениях» и Федерального закона №917598-6 «Кодекс об административной ответственности».

На основе детального анализа законодательства и изучения научной литературы сделан аргументированный вывод о необоснованности выделения специальной земельно-правовой ответственности и выведения ее за рамки традиционных видов юридической ответственности. Исходя из этого, высказано предложение об исключении норм о земельно-правовой ответственности из земельного законодательства и закреплении принудительного изъятия земельного участка ввиду использования его с нарушением законодательства Российской Федерации в качестве меры административной ответственности.

Во второй главе – **«Административно-правовое регулирование в сфере установления и реализации ответственности за земельные правонарушения»** – проанализировано земельное правонарушение как основание применения административной ответственности и их классификация (§ 1); исследованы государственный земельный надзор и муниципальный земельный контроль как основные инструменты выявления земельных правонарушений (§ 2); выявлены особенности производства по делам об административных правонарушениях в области земельных отношений (§ 3).

Диссертантом проанализированы понятия «земельное правонарушение» и «правонарушение в области использования, управления и охраны земель», дана оценка обоснованности их употребления в законодательстве в качестве равнозначных понятий. На основании проведенного анализа высказано предложение о замене законодательно предусмотренного термина «зе-

мельное правонарушение» термином «правонарушение в области использования, управления и охраны земель» и внесении соответствующих поправок в законодательство. Согласно нормам КоАП РФ, единственно возможным основанием административной ответственности является административное правонарушение, поэтому закрепление в ЗК РФ нормы, что лица, виновные в совершении земельных правонарушений, несут административную ответственность, является не вполне корректным.

Подробно раскрыты признаки земельного правонарушения как разновидности административного правонарушения и его состав.

Автором также проведено исследование различных типологий земельных правонарушений, предложенных в научной литературе. На основании изучения видов земельных правонарушений, выделяемых разными учеными, диссертантом высказано собственное мнение о том, что наиболее обоснованной и полноценной является классификация на правонарушения: 1) посягающие на право собственности и право пользования земельным участком; 2) в области охраны земель; 3) против порядка управления в области использования и охраны земель.

В работе сделан анализ состояния и выявлены основные проблемы правового регулирования и практического осуществления надзорно-контрольной деятельности в сфере земельных отношений. Диссертантом приведены многочисленные статистические данные, характеризующие уровень эффективности осуществления государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля.

Надзорно-контрольная деятельность в сфере земельных правоотношений имеет важное значение для предупреждения, выявления, пресечения нарушений земельного законодательства и для последующего применения мер административной ответственности к виновным лицам. Сделан аргументированный вывод, что, несмотря на позитивные результаты законодательного реформирования этой деятельности, эффективная система земельного надзора и контроля на практике все еще не сложилась. Диссертантом высказаны предложения по ее дальнейшей модернизации и совершенствованию.

Раскрыта система органов и должностных лиц, уполномоченных рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере земельных правоотношений.

На основе проведенного анализа диссертантом отмечено, что существующую в настоящее время систему и структуру органов, уполномоченных

рассматривать дела об административных правонарушениях в сфере земельных отношений, можно охарактеризовать как далекую от идеала. Она является достаточно громоздкой и организационно неупорядоченной. При этом, несмотря на большое количество органов, входящих в эту систему, наибольшая нагрузка по рассмотрению дел ложится исключительно на органы государственного земельного надзора, поскольку именно к их компетенции отнесено производство по делам об административных правонарушениях в сфере земельных правоотношений, которые являются самыми распространенными и часто встречающимися - самовольное занятие земельного участка и использование земельных участков не по целевому назначению, невыполнение обязанностей по приведению земель в состояние, пригодное для использования по целевому назначению.

Проведено исследование порядка производства по делам об административных правонарушениях в области земельных отношений, выделены на различных его стадиях свойственные им специфические черты и возникающие проблемы. С целью выявления наиболее существенных особенностей данного производства, диссертантом проанализировано большое количество судебной практики по соответствующей категории дел.

Глава третья – **«Проблемы и перспективы правового регулирования административной ответственности за земельные правонарушения»** – посвящена анализу проблем соотношения федерального и регионального законодательства об административной ответственности за земельные правонарушения (§ 1); определению направлений совершенствования законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений (§ 2).

Отмечено, что субъекты Российской Федерации вправе устанавливать в своих законах административную ответственность по вопросам совместного ведения, не урегулированным федеральным законом. При этом субъекты Российской Федерации периодически нарушают данное правило и выходят за пределы своих полномочий по установлению административной ответственности за правонарушения в сфере земельных правоотношений. Однако помимо данной проблемы есть и положительные моменты в установлении субъектами Российской Федерации административной ответственности за правонарушения в сфере земельных правоотношений, в частности, в том, что касается установления административной ответственности за нерациональное использование земель. Однако диссертантом сделан вывод, что более

правильным все-таки было бы установление административной ответственности за нерациональное использование земель на уровне федерального законодательства, поскольку в действующем законодательстве принцип рационального использования природных ресурсов рассматривается как один из основных принципов охраны окружающей среды.

Диссертантом выделены следующие основные направления совершенствования законодательства: 1) определение соотношения понятий «земельное правонарушение» и «правонарушение в области использования, управления и охраны земель»; 2) систематизация составов административных правонарушений в области земельных правоотношений в одной главе КоАП РФ; 3) исключение нормы о земельно-правовой ответственности из земельного законодательства и закрепление принудительного изъятия земельного участка ввиду использования его с нарушением законодательства Российской Федерации в качестве меры административной ответственности; 4) доработка и усовершенствование некоторых составов административных правонарушений в сфере земельных правоотношений; 5) включение административных правонарушений в области использования, управления и охраны земель в перечень административных правонарушений, после выявления которых проводится административное расследование, а также увеличение срока давности привлечения к административной ответственности за правонарушения в сфере земельных правоотношений; 6) совершенствование законодательства о государственном земельном надзоре и муниципальном земельном контроле; 7) совершенствование норм законодательства, регламентирующих производство по делам об административных правонарушениях в сфере земельных правоотношений.

В заключении диссертации подведены итоги проведенного исследования, сформулированы основные теоретические выводы, обобщены предложения по совершенствованию законодательства об административной ответственности за правонарушения в сфере земельных отношений.

В приложении представлен проект предлагаемой диссертантом новой главы 8.1 КоАП РФ «Административные правонарушения в области использования, управления и охраны земель».

**Основные положения диссертации
изложены в следующих публикациях автора
общим объемом около 4,4 п.л.:**

*Статьи, опубликованные в научных журналах и изданиях,
включенных в перечень российских рецензируемых научных журналов
и изданий для опубликования основных научных результатов диссертаций:*

1. Карпова, Е. С. Земельные правоотношения и их правовая охрана: актуальные проблемы и тенденции развития законодательства [Текст] / Е.С. Карпова // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2014. – № 2 (17). – С. 173-184. – 0,6 п.л.

2. Карпова, Е. С. Современное правовое регулирование юридической ответственности за нарушения в сфере земельных отношений в Российской Федерации [Текст] / Е.С. Карпова // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2014. – № 4 (19). – С. 147-159. – 0,8 п.л.

3. Карпова, Е. С. Земельное правонарушение как основание применения административной ответственности [Текст] / Е.С. Карпова // Административное право и процесс. – 2015. – № 8. – С. 63-67. – 0,3 п.л.

4. Карпова, Е. С. История установления административной ответственности за земельные правонарушения в России [Текст] / Е.С. Карпова // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2016. – № 4 (27). – С. 242-253. – 0,7 п.л.

5. Карпова, Е. С. О классификации земельных правонарушений [Текст] / Е.С. Карпова // Вестник ВГУ. Серия: Право. – 2017. – № 1 (28). – С. 218-225. – 0,4 п.л.

Статьи, опубликованные в других научных изданиях:

6. Карпова, Е. С. О соотношении специальной земельно-правовой и административной ответственности за ненадлежащее использование земельных участков [Текст] / Е.С. Карпова // Юридические записки. – 2014. – № 4 (27). – С. 90-95. – 0,3 п.л.

7. Карпова, Е. С. Структура земельных правоотношений: новые тенденции [Текст] / Е.С. Карпова // Социально-экономические права человека: практические и теоретические проблемы: сборник научных трудов. Выпуск 7: Защита прав личности. – 2014. – С. 98-109. – 0,7 п.л.

8. Карпова, Е. С. Практические проблемы осуществления государственного земельного надзора [Текст] / Е.С. Карпова // Трибуна молодых ученых: сб. науч. трудов. Выпуск 15: Проблемы правового регулирования в различных отраслях права и процесса. – 2017. – С. 53-63. – 0,6 п.л.

Подписано в печать 28.04.2017. Гарнитура Times New Roman.
Формат 60×84/16. Усл. п. л. 1,0. Тираж 100 экз. Заказ 128.
Оригинал-макет подготовлен и тиражирован в ООО «Эпицентр»
308010, г. Белгород, ул. Б. Хмельницкого, д. 135, офис 1